

**Seminario Taller Internacional**  
**PLAN DE REVITALIZACION DE LA ZONA SUR:**  
**UN PROCESO EN MARCHA**

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional  
Buenos Aires, 24 y 25 de septiembre de 1999

**Plan Estratégico Bahía Blanca, una experiencia en marcha (\*)<sup>1</sup>**

José María Zingoni (\*)

El término planificación, y aún el más reciente de planificación estratégica, encierra cierto misterio, magia, o al menos preserva esa sensación de ser algo demasiado erudito o científico y por lo tanto reservado para unos pocos.

De hecho, la planificación tradicional era propia de equipos de especialistas técnicos y políticos que desde sus oficinas podían determinar cambios sustanciales sobre el territorio. Eran épocas <sup>2</sup>en donde el Estado poseía un poder muy grande, tanto en términos de decisiones jurídicas como económicas.

Sin embargo, la planificación no arrojó los resultados esperados. Más allá de algunas experiencias puntuales, en Latinoamérica no hubo una correspondencia significativa entre elaboración de planes y resultados alcanzados.

No es intención de este escrito (ni lo fue de la charla que dio origen al mismo) analizar las causas de ello. Pero sí es importante señalar el descrédito que ha tenido la planificación como actividad y, por supuesto, los planificadores.

Por otra parte, el contexto actual parecería menos propicio para el ejercicio de la planificación. El Estado ya no es tan fuerte como hace treinta años; los convenios con otros países (regionalización), la incertidumbre producida por los mercados globalizados, la transferencia de responsabilidades (descentralización, desconcentración o municipalización de la crisis), son datos de una realidad que hace aún más complejo el hecho de pensar en el futuro.

Sin embargo, de eso se trata; de pensar en el futuro.

**Bahía Blanca, una experiencia válida**

El 15 de diciembre de 1997, el Intendente Municipal Agr. Jaime Linares convocó a una reunión<sup>3</sup> a diversos organismos, entidades, instituciones, agrupaciones y empresas, representativas de distintos sectores de la sociedad bahiense. El acto se realizó en el Teatro Municipal y tenía sólo un objetivo: anunciar públicamente que en ese momento se ponía en marcha un proceso de planificación estratégica, participativa y consensuada.

---

<sup>1</sup> Artículo publicado en

<sup>2</sup> N. del A.: Me refiero principalmente a las décadas del '60 y '70.

<sup>3</sup> N. del A.: Técnicamente podemos denominarla como "asamblea ciudadana".

Allí se encontraba prácticamente la totalidad de la dirigencia local. Más de setecientas personas colmaron la sala para escuchar al Intendente disertar sobre los cambios que se están produciendo en el mundo, como estos afectan a nuestras ciudades, sobre las oportunidades que también se nos presentan y, en definitiva, en la necesidad de pensar y actuar decididamente en la construcción del futuro de manera conjunta.

Este sin duda era el dato más saliente; pensar y actuar como sociedad, en conjunto. Por eso, en dicha sala, se encontraban ubicadas las cámaras empresarias junto a los sindicatos, las agrupaciones juveniles junto a los centros de jubilados, los clubes deportivos, los centros educativos, las sociedades de fomento, las bolsas, los ediles, las autoridades militares, etc. No hubo protocolos, ni jerarquías. La ciudad es una construcción social y era un buen momento para que todos tomen conciencia de ello. Ese día, en Bahía Blanca al menos, la planificación había dejado de ser un ejercicio exclusivo del Estado.

## **Definiciones y etapas**

Ningún cambio de actitud en la gente se da de un día para otro. Eramos – somos- conscientes de ello. La participación de amplios sectores en la toma de decisiones sobre la ciudad era una ejercitación que recién comenzaba. Por eso es importante definir algunos aspectos del trabajo desarrollado que, como anteriormente mencionaba, lo definimos como un “proceso de planificación, estratégica, participativa y consensuada”.

- a) Proceso; por que una vez puesto en marcha no debe detenerse. Es posible reconocer dos etapas fundamentales como la elaboración del plan y la implementación. Sin embargo, en la actualidad hay que tener presente que planificación y gestión no deben separarse. De tal manera que uno siempre esta dentro del círculo de planificar-hacer-verificar-actuar.
- b) Planificación; entendiendo por tal la racionalización de acciones futuras. Lo que cualquiera de nosotros puede estar pensando para hacer el próximo fin de semana, solo que más complejo.
- c) Estratégica; por un lado, por que identifica los temas críticos o puntos vitales y se concentra exclusivamente en ellos. Por otra parte, porque analiza y propone desde una visión integrada<sup>4</sup>. Un tercer aspecto es la dinámica del análisis, reconociendo la tendencia del desarrollo que opera sobre cualquier ciudad o territorio y los escenarios posibles.
- d) Participativa; porque es necesario comprender ese juego de fuerzas que son los intereses de grupo, dentro de la sociedad, y la necesidad de ser corresponsales de las principales decisiones sobre el desarrollo<sup>5</sup>.
- e) Consensuada; porque es fundamental encontrar los puntos de encuentro, para que la participación se vuelva un camino de construcción social.

Es importante mencionar que en el caso bahiense, el municipio fue el encargado de liderar el proceso de planificación y de llevar el costo económico de dicha organización. En este sentido fue necesario armar un equipo técnico interdisciplinario, con personas del ámbito municipal y del privado Entre las características principales

---

<sup>4</sup> N. del A.: En general los planes y programas se realizan desde una visión sectorial. Los Planes estratégicos buscan integrar visiones, de tal manera de reconocer los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales, urbanos, etc.

<sup>5</sup> N. del A.: No se trata de delegar funciones de gobierno, sino que desde cada entidad se tenga conocimiento de las implicancias en la toma de decisiones y se actúe en ese sentido.

para conformar el grupo, se tuvo en cuenta la personalidad y la predisposición para el diálogo.

Los dos años de elaboración del plan reconocieron diversas etapas, que ayudaron a aprender sobre la mecánica de participación. En cada una fue imprescindible marcar estrictamente los objetivos deseados y la metodología utilizada, para que el proceso resulte lo más ordenado posible.

La primera etapa consistió en el diagnóstico; no entendido como una radiografía de la realidad, sino más bien como una "película". Ello implicó el estudio histórico de las principales causas del porque la ciudad es hoy como es<sup>6</sup>, y los efectos que tendrán en el corto y mediano plazo de no mediar acciones.

Por otro lado fue indispensable un análisis completo de la actualidad, el cual implicó estudios en lo social, ambiental, urbano, económico y regional. De allí, y fundamentalmente del debate interno, se identificaron los temas críticos. Dichos temas fueron enunciados y englobaron aspectos diversos, de tal forma que un mismo problema tenía su expresión en lo social, ambiental, económico, etc.

El ejemplo más común que utilizamos es el de una plaza. Sin duda la ejecución de un espacio abierto como es una plaza lo podemos catalogar como un hecho que tiene impacto en lo urbano. Pero también lo tiene en lo social, porque propone un nuevo lugar de encuentro y recreación. También en lo ambiental, ya que permite, mediante su forestación, la oxigenación del aire. Y sin duda también lo es en lo económico, ya que las propiedades que sean frentistas de la plaza aumentarán su valor.

Finalmente, el diagnóstico se organizó en torno a una matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, comúnmente conocida como FODA. En realidad, esta matriz se la conoce más como DAFO, pero el otro término es más optimista.

Las fortalezas y debilidades son aquellos aspectos propios de la ciudad que pueden ser enunciados en términos positivos o negativos. En nuestro caso podríamos decir que la profundidad de las aguas en el puerto de Bahía Blanca constituye claramente una fortaleza, mientras que el mal estado de los caminos de acceso al puerto son una debilidad.

En otro sentido, las oportunidades y amenazas, son aspectos externos a la ciudad que pueden impactar de manera positiva o negativa, según las acciones (o la carencia de ellas) que se impulsen. Siguiendo con el ejemplo, las importantes inversiones en el área industrial portuaria son una oportunidad para el crecimiento del puerto y del movimiento de mercaderías por el mismo, mientras que la política de reembolsos a los puertos patagónicos constituye una amenaza para la competitividad del mismo.

La segunda etapa del plan fue de carácter más propositivo. Se trabajó sobre la definición de los principales cursos de acción sobre los cuales debía transitar el desarrollo futuro. La definición técnica es bastante contundente: ejes estratégicos de desarrollo. El producto buscado era por demás sintético, y eso dificultó mucho la tarea. Era importante lograr enunciados de trazo grueso pero a su vez muy específicos, de tal manera que el plan pueda tener un alto contenido de flexibilidad sin apartarse de los rumbos marcados.

---

<sup>6</sup> N. del A.: Técnicamente la denominaremos como tendencia previa del desarrollo.

Por último, la tercera etapa consistió en la definición de enunciados de programas y proyectos. En primer lugar se identificaron diversos proyectos que desde hace tiempo se han planteado y que por diversas razones no avanzaron o lo hacen muy lentamente. De ellos se seleccionaron los que se consideran estratégicos, es decir que tienen un impacto significativo respondiendo a lo planteado en la etapa anterior. Luego se organizaron en programas, de tal forma de comprender más integralmente las acciones a llevar adelante y la relación que muchos de estos proyectos tienen entre sí.

## **El momento de la participación y del consenso**

Cada una de las etapas reconoció dos momentos muy importantes. El primero podemos definirlo como un tiempo interno del equipo técnico; allí se realizaban investigaciones, trabajos de campo, encuestas y consultas muy diversas. Se trató siempre de buscar toda la información posible, publicada o no, y procesarla ordenadamente.

Un renglón aparte merece las consultas a personas con información clave. A ellas las definíamos como aquellas que poseían un saber especial sobre determinados temas de la ciudad y que, dicho conocimiento, no se hallaba publicado o solo lo estaba en parte. Entre ellas figuran diputados, profesores de la universidad, importantes empresarios, vendedores ambulantes, comerciantes, etc. Nuevamente el espectro era amplio, de tal forma de obtener versiones diferentes.

El segundo momento, en cada etapa, fue un tiempo de total apertura. Organizados en talleres en función de enunciados prefijados se convocó a personas representantes de muchas entidades a abordar los temas en función de las pautas señaladas.

Se trató siempre de tener a todos los involucrados en dicha problemática y, ya sea en la etapa de diagnóstico, definición de ejes estratégicos, o formulación de programas y proyectos, se establecían determinadas pautas que permitía arribar a resultados ordenados.

Siempre el equipo técnico enviaba un documento borrador que contenía información general y los términos de referencia de cada taller. Para comprender mejor el mecanismo voy a continuar con el ejemplo del puerto: durante el momento de elaboración interna se rastreó información, se hicieron relevamientos diversos y se consultó a personas muy distintas. Cada una de ellas –y la información recogida también- presentaba generalmente parcialidades lógicas vinculadas directamente a sus intereses.

El segundo momento los encontraba a todos juntos. Las autoridades portuarias, seguridad, empresarios, transportistas, organismos de vialidad, sociedades de fomento, clubes, industriales, agrupaciones ambientalistas, etc.

La metodología empleada llevó a ir encontrando puntos en común, que la mayor parte de las veces implicó la necesidad de resignar algunos intereses para establecer acuerdos<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> N. del A.: El término técnico es “alianzas estratégicas”.

El hecho de haber comenzado por una etapa de diagnóstico y que la última sea la de elaboración de proyectos, permitió ir aprendiendo los mecanismos de conciliación, basados en un respeto tanto por el trabajo que se estaba desarrollando como por los distintos sectores.

### **El plan: un punto de encuentro para concertar el futuro**

Ningún misterio. Ni magia, ni ningún trabajo erudito. Si científico, pero principalmente basado en este slogan que para nosotros se volvió todo un deseo y un objetivo. En definitiva, tan simple y a su vez tan complejo; de eso se trata un proceso de estas características.

Sin embargo, este “encuentro para concertar el futuro” también debe estar muy pensado. Es importante crear los momentos y los ámbitos de discusión más tranquilos, lejos de la coyuntura. Así mismo es fundamental involucrar a todos los que directa o indirectamente tienen alguna responsabilidad sobre el tema, siendo conscientes que para llegar a una reunión con diversos sectores tal vez haya que transitar por muchas pequeñas reuniones a fin de establecer un nivel de información y predisposición lógica.

El proceso de participación hay que vivirlo con mucha intensidad pero con suma delicadeza. Es decir, lleva muchísimas horas de trabajo. No hay que dejar dudas, hay que satisfacer todas las incógnitas y hay que atender a todos los cuestionamientos. Hay que cuidar todos los detalles, no solo en el hacer sino también en el parecer. Si la confianza se quiebra, así sea una persona o una entidad, puede arrastrar a muchos otros y convertirse en un verdadero problema.

De hecho, durante el proceso hay que tratar de sumar a las distintas entidades. Siempre hay que suspicarse en los inicios, y de a poco –sin forzar, pero con mucho esfuerzo- deberá lograrse el involucrar comprometidamente a las entidades y personas.

Concretamente en Bahía Blanca, la participación fue muy importante<sup>8</sup> tanto por la cantidad de personas y entidades, como por la calidad de los asistentes. Sin embargo, no estuvimos ajenos a este trabajo permanente de relación entre diversos sectores.

### **Información para todos**

Si estamos invitando a la gente a tomar decisiones sobre el futuro de la ciudad, sin duda debemos trabajar en compilar la información necesaria y acercarla para que en base a ella, se fundamenten dichas decisiones.

Este fue un primer paso y es imprescindible que las distintas etapas se vayan editando y difundiendo. No hace falta ediciones costosas, a veces con buenas fotocopias se satisface la necesidad. Lo importante es siempre contar con un material de base, para que las reuniones se organicen en torno a ellos.

En este sentido, uno de los logros del equipo técnico del plan estratégico fue el poder compilar el diagnóstico en un resumen publicado y un disco compacto

---

<sup>8</sup> N. del A.: Más de doscientas entidades formaron parte del plan, en diversas etapas, y más de setecientas personas tuvieron algún tipo de participación.

conteniendo una importantísima cantidad de información de la ciudad, con planos, fotografías aéreas, satelitales, estadísticas, etc. Toda esta información se le proporcionó a todas las entidades y personas que venían trabajando en el plan y se ubicó en la página de internet del municipio, de tal manera que es posible acceder desde cualquier sitio a ella.

Es importante mencionar también el Ciclo de Conferencias que se organizó durante todo el desarrollo del plan. El objetivo del mismo fue acercar otras experiencias similares para que la gente pueda comparar y establecer un contacto con otras realidades, de tal manera de ampliar sus conocimientos o producir debates más amplios respecto a lo propuesto.

### **Más que un fin, un buen comienzo**

Luego de dos años de tareas programadas, el 15 de diciembre de 1999 se realizó una nueva asamblea ciudadana en la cual se dio por formalmente finalizada la elaboración del Plan Estratégico Bahía Blanca.

Dicho acto marcó el final de una etapa muy importante y el logro de una meta fundamental: el plan. Sin embargo el objetivo aún está pendiente: la transformación de la ciudad para hacer de ella un sitio mejor para sus residentes, visitantes y las futuras generaciones.

Hicimos mucho hincapié en señalar que habíamos logrado y por eso tuve un tinte de festejo. La participación de más de doscientas entidades y muchísimas personas, da cuenta de la tarea y la legitimidad de la propuesta.

Por otra parte, era fundamental dejar en claro lo sustancial de la etapa en la cual ya estamos trabajando, para lograr que todos estos acuerdos puedan concretarse en un mayor bienestar de la ciudad y de la población.

Como alguna vez nos comentó un catalán<sup>9</sup>: “si el plan es bueno nadie se acuerda de el, por que todos van a hablar de las obras.”

(\*) José María Zingoni. Arquitecto, Universidad Nacional de Buenos Aires. Especialista en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, Universidad Nacional de los Andes, Bogotá, Colombia. Director de Planificación Estratégica de la Municipalidad de Bahía Blanca.

---

<sup>9</sup> Jordi Borja en una reunión mantenida con el equipo técnico en Bahía Blanca, con motivo de una invitación realizada.